

Dictamen del Comité de las Regiones — Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado

(2014/C 415/08)

Ponente	Dainis TURLAIS (Letonia, ALDE), presidente de la Comisión de Seguridad, Prevención de la Corrupción y Asuntos de Orden Público de la Junta de Gobierno municipal de Riga
Documento de referencia	Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación de una plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de prevención y desincentivación del trabajo no declarado COM(2014) 221 final

I. OBSERVACIONES GENERALES

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1. acoge favorablemente la propuesta de la Comisión relativa a la creación de una plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado y reconoce que es necesario combatir este fenómeno de manera coordinada y conjunta, con el fin de mantener en la UE normas de alto nivel sobre el empleo, evitar graves consecuencias sociales y económicas y solucionar los problemas relacionados con la movilidad de los trabajadores, así como para utilizar de manera más completa y eficaz el capital humano;
2. apoya la propuesta de incluir en el ámbito de aplicación de la plataforma el falso trabajo por cuenta propia; esta inclusión es esencial, ya que el empleo por cuenta propia declarado falsamente, con el fin de eludir las obligaciones jurídicas o fiscales, tiene efectos negativos similares a los del trabajo no declarado, en especial respecto de las condiciones de trabajo, los sistemas de seguridad social y su financiación a largo plazo;
3. reconoce que la plataforma europea propuesta para reforzar la cooperación con el fin de prevenir y desincentivar el trabajo no declarado representa una contribución concreta a los esfuerzos actuales para encontrar soluciones innovadoras que permitan no solo aumentar la tasa de empleo y alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020, sino también mejorar la calidad del empleo y la seguridad en el lugar de trabajo en la Unión Europea;
4. señala que en el reciente informe de Eurofound ⁽¹⁾ se destaca que «existe una estrecha correlación entre las medidas de austeridad aplicadas en general y el tamaño y crecimiento de la economía no declarada». Por lo tanto, lamenta el desfase existente entre la debilidad del ahorro logrado mediante las medidas de austeridad y el potencial del ahorro posible si se lucha contra el trabajo no declarado;
5. comparte la opinión de la Comisión cuando señala que el trabajo no declarado acarrea graves consecuencias presupuestarias, pues supone una pérdida de ingresos fiscales y de cotizaciones sociales y, por lo tanto, incide negativamente en el empleo, la productividad y las condiciones de trabajo, el desarrollo de capacidades y el aprendizaje permanente, lo que entraña menores derechos de pensión y un acceso más limitado a la asistencia sanitaria; subraya que el trabajo no declarado supone una grave amenaza para la cohesión socioeconómica;
6. subraya que estos aspectos revisten una importancia particular para los entes locales y regionales, ya que la reducción de los ingresos fiscales repercute negativamente en los ingresos de los presupuestos de los entes locales y regionales, a la vez que aumentan los gastos destinados a garantizar las necesidades fundamentales de los ciudadanos. Los efectos a corto y largo plazo del trabajo no declarado son, entre otros, salarios más bajos en el mercado laboral correspondiente y directamente para las personas que realizan estos trabajos: ausencia de asistencia sanitaria, de seguridad social, o pensiones notablemente inferiores a las de las personas con un empleo legal. En consecuencia, los entes territoriales afectados por el problema del trabajo no declarado tienen menos posibilidades de ampliar la gama de servicios que ofrecen a los ciudadanos y de mejorar de forma sostenible su calidad;
7. lamenta que en la propuesta de la Comisión no se mencione la importancia que revisten los entes locales y regionales y el propio Comité de las Regiones y reitera que, a menudo, el nivel local y regional es el más próximo a los solicitantes de empleo y los empleadores y que el mercado de trabajo es predominantemente local ⁽²⁾;

⁽¹⁾ <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef132431es.htm>

⁽²⁾ Dictamen CDR5278/2013 sobre «Una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo».

8. a este respecto, pide a la Comisión que reconozca que los entes locales y regionales deben desempeñar un importante papel en la lucha contra el trabajo no declarado, habida cuenta de la cooperación ya existente entre los entes territoriales y las organizaciones empresariales, los sindicatos o los organismos de empleo, así como las buenas prácticas al respecto desarrolladas a nivel local y regional. De hecho la intervención de los agentes locales es determinante para el éxito de la plataforma, dado que son estos organismos los que mejor siguen y conocen las vidas de los ciudadanos. Asimismo, al igual que lo que se pretende hacer con la red EURES, se podría incluir interlocutores de la sociedad civil para ampliar el ámbito de intervención de la plataforma;

9. estima que la plataforma, cuyo objetivo es el intercambio de información y buenas prácticas y el establecimiento de principios comunes, podría aportar un valor añadido importante, a la vista de la actual crisis económica y financiera y la necesidad de utilizar de la manera más eficiente posible los recursos humanos y económicos disponibles. La plataforma puede facilitar una planificación coherente de las medidas que deben adoptarse para luchar contra el trabajo no declarado, aunque hay que tener en cuenta el carácter generalizado del fenómeno y ser conscientes, al mismo tiempo, de que su eliminación requiere aplicar medidas muy específicas;

II. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

10. expresa sus dudas sobre el hecho de que la Comisión no motive de manera más sustancial la compatibilidad entre la propuesta de una participación obligatoria de los Estados miembros en la plataforma y el que la base jurídica de la propuesta, esto es, el artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, solo autorice medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros. Asimismo, señala que el análisis de la Comisión sobre la compatibilidad de la propuesta respecto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se limita a justificar la elección del instrumento jurídico (una decisión del Parlamento Europeo y del Consejo) y el valor añadido de la propuesta en su conjunto más que el carácter obligatorio de la participación en la plataforma. En consecuencia, el CDR manifiesta ciertas reservas sobre la conformidad del carácter obligatorio de la propuesta con el principio de subsidiariedad;

11. insiste en la necesidad de aplicar sin demora medidas accesibles y eficaces por todos los Estados miembros, a fin de evitar el trabajo no declarado y el falso trabajo por cuenta propia;

12. destaca que, para alcanzar los objetivos de la plataforma, deberían aprovecharse los conocimientos y experiencias de los entes locales y regionales, habida cuenta de que colaboran con los servicios de empleo, los organismos de seguridad social, los agentes interesados y las redes formales e informales de ciudadanos, y que tienen una experiencia directa y conocimientos sobre los motivos de la existencia de la economía sumergida en los niveles local y regional;

13. subraya que la plataforma, cuando adopte estrategias de escala regional o europea para aumentar la concienciación sobre el problema del trabajo no declarado, deberá ponerse de acuerdo con los representantes de los entes locales y regionales para que no estén en contradicción con las que los entes territoriales hayan elaborado y no introduzcan cargas financieras y administrativas suplementarias. Por lo tanto, debería garantizarse una mayor libertad a los entes locales y regionales en cuanto a la naturaleza de su participación en los trabajos realizados por la plataforma;

14. señala que el trabajo no declarado es un fenómeno especialmente negativo: priva al trabajador de la posibilidad de recibir asistencia sanitaria adecuada cuando sufra un accidente de trabajo, esté enfermo o padezca una enfermedad profesional, así como de beneficiarse de la ayuda social pública a la que tienen derecho los asegurados sociales; igualmente, lo deja expuesto al riesgo de pobreza en la jubilación, a la vez que se reduce el volumen de financiación disponible para ampliar las prestaciones públicas y mejorar su calidad. Además, suelen ser mujeres y adolescentes las que participan en el trabajo no declarado, lo que resulta totalmente inadmisibles para los Estados miembros de la Unión Europea;

15. en concreto, llama la atención sobre la necesidad de promover campañas de información y educación para sensibilizar respecto de los aspectos negativos del trabajo no declarado, a fin de informar eficazmente a los diferentes grupos de ciudadanos, y especialmente a los jóvenes, sobre el alcance de este fenómeno y sus efectos negativos para las economías nacionales y su nivel de vida, las condiciones de trabajo, la seguridad social a lo largo de toda la vida, así como las posibilidades de que disponen los entes locales y regionales para ampliar la gama de los servicios que prestan y mejorar su calidad; subraya que la responsabilidad incumbe tanto a cada persona como a los empleadores potenciales;

16. señala que los entes locales y regionales, dado el vínculo directo entre ellos y la población y la colaboración con los empresarios establecidos en su territorio, si cuentan con un apoyo nacional, pueden contribuir de manera significativa a detectar el trabajo no declarado y ayudar a los trabajadores, especialmente a los grupos más vulnerables, a integrarse en el mercado de trabajo formal;

17. señala que no solo hay que combatir el trabajo no declarado sino también reducir la capacidad de atracción de este tipo de actividad y promover el empleo legal mediante la reducción, llegado el caso, de las cargas fiscales y administrativas;

18. reitera que es necesario luchar contra el trabajo no declarado en el contexto más amplio de la migración, ya que las posibilidades de encontrar trabajo de este modo constituyen uno de los factores que favorecen la afluencia de inmigrantes irregulares y su explotación en el mercado de trabajo ⁽³⁾;

Agentes, objetivos y actividades de la plataforma

19. se felicita de que participen en la plataforma, en calidad de observadores, los interlocutores sociales, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los Estados miembros del EEE, y pide que se conceda el estatuto de observador, con arreglo al artículo 1, apartado 3, de la propuesta al Comité de las Regiones, en calidad de representante de los entes locales y regionales de Europa;

20. considera que no debe recurrirse a un enfoque de arriba abajo y que deben atajarse las causas sociales del trabajo no declarado a escala local, adaptando las medidas a las distintas situaciones sociales, económicas y geográficas;

21. acoge con satisfacción la propuesta de que los trabajos de la plataforma se basen en herramientas eficaces: banco de conocimientos, confianza mutua y acumulación de experiencias, formaciones comunes e intercambios de personal, así como directrices y principios de funcionamiento comunes. En el contexto económico actual, estas formas de cooperación revisten especial importancia, ya que permiten utilizar de forma más eficiente los recursos humanos y financieros;

22. subraya la importancia de promover proyectos, entre y dentro de los Estados miembros, para el cotejo de datos entre los organismos públicos que operen en los ámbitos del empleo y la ayuda social, a fin de permitir un mejor conocimiento del problema y detectar más fácilmente las situaciones de fraude;

23. apoya la voluntad de iniciar campañas públicas sobre el trabajo no declarado a escala europea. Es preciso intensificar los esfuerzos para informar a los ciudadanos de los daños que el trabajo no declarado y el falso empleo por cuenta propia causan a la seguridad y la salud de los trabajadores, a los sistemas de seguridad social, a los presupuestos nacionales, regionales y locales y, por lo tanto, al conjunto de la sociedad. Habida cuenta del alcance que tiene actualmente el euroescepticismo en Europa, es especialmente importante mejorar el conocimiento de la sociedad civil en sentido amplio respecto de los beneficios que se obtienen si las políticas de empleo de los Estados miembros se coordinan a escala europea;

24. insta a los Estados miembros a que consulten a los entes locales y regionales, o a las organizaciones que los representan, en el proceso para designar en cada Estado miembro un punto de contacto único, como miembro de la plataforma, así como un posible suplente;

25. anima a los Estados miembros y a sus puntos de contacto a determinar claramente los representantes pertinentes de los entes locales y regionales, o de sus organizaciones representativas, con los que entablarán un diálogo estructurado e intercambiarán regularmente información sobre el trabajo no declarado, con el fin de garantizar que los representantes del nivel nacional tengan acceso a los conocimientos y la experiencia adquiridos a escala local y regional. Esta forma de proceder asegura al mismo tiempo que la información sobre los avances realizados por los Estados y la Unión Europea llegue hasta el nivel local y regional;

Otras medidas

26. considera que los entes locales y regionales también deben acceder a los instrumentos utilizados por la plataforma con el fin de poder convertirse en socios eficaces para las autoridades nacionales a la hora de prevenir y desincentivar el trabajo no declarado;

⁽³⁾ Dictamen CDR 9/2012 sobre «Migración y movilidad — Un enfoque global».

27. anima a los Estados miembros, la Comisión Europea y Eurostat a tratar y recoger datos más abundantes y cualitativos sobre el trabajo no declarado, incluido a nivel local y regional, para mejorar la comprensión de este problema y contribuir a su solución;

28. subraya la importancia de garantizar que la elaboración de instrumentos de evaluación, indicadores y análisis comparativos conjuntos no tiene por objeto evaluar la situación de los diferentes Estados miembros de manera competitiva, estableciendo una clasificación en la materia, sino que estas iniciativas constituyen medios para detectar el trabajo no declarado, formular recomendaciones y mejorar los conocimientos sobre el fenómeno de esta forma de trabajo en la UE;

29. se une a la petición que formuló el Parlamento Europeo a la Comisión en la Resolución de 14 de enero de 2014 para que estudie las ventajas que aportaría la introducción — y que, si procede, la ponga a disposición — de una tarjeta europea de seguridad social donde puedan almacenarse todos los datos necesarios para comprobar la situación laboral del titular, por ejemplo en relación con la seguridad social o el horario de trabajo;

30. destaca la importancia de que los Estados miembros refuercen los recursos de sus inspecciones de trabajo con el fin de alcanzar el objetivo de un inspector por 10 000 trabajadores, de conformidad con las recomendaciones de la OIT, por medio de planes de acción nacionales destinados a reforzar los dispositivos de inspección de trabajo que puedan, llegado el caso, beneficiarse de la cofinanciación por parte de los Fondos Estructurales europeos;

31. pide a la Comisión que proponga una directiva que fije normas mínimas sobre la inspección de trabajo, que se aplicaría en los Estados miembros sobre la base del Convenio n° 81 de la OIT. Esta directiva debería establecer el funcionamiento del sistema de inspección de trabajo y de formación transfronteriza de los inspectores de trabajo, junto con sus competencias y obligaciones.

III. RECOMENDACIONES DE ENMIENDA

Enmienda 1

Artículo 3, apartado 1

Texto de la Comisión	Enmienda del CDR
<p>3) Podrán asistir a las reuniones de la plataforma, en calidad de observadores, en las condiciones descritas en su reglamento interno:</p> <p>a) los representantes de los interlocutores sociales intersectoriales a nivel de la Unión, así como los interlocutores sociales en los sectores con un alto índice de trabajo no declarado,</p> <p>b) un representante de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) y un representante de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA),</p> <p>c) un representante de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),</p> <p>d) representantes de los Estados del EEE.</p>	<p>3) Podrán asistir a las reuniones de la plataforma, en calidad de observadores, en las condiciones descritas en su reglamento interno:</p> <p>a) los representantes de los interlocutores sociales intersectoriales a nivel de la Unión, así como los interlocutores sociales en los sectores con un alto índice de trabajo no declarado,</p> <p>b) un representante de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) y un representante de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA),</p> <p>c) un representante de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),</p> <p><u>d) un representante designado por el Comité de las Regiones.</u></p> <p>d) representantes de los Estados del EEE.</p>

Exposición de motivos

Dado el carácter local del mercado laboral y unas actividades que, como las que se prevén en el marco de las funciones de la plataforma, cuentan con una dimensión local y regional, como la adopción de una estrategia regional, es esencial que un representante designado por el Comité de las Regiones participe como observador en las reuniones de la plataforma, a fin de representar a los entes locales y regionales de los Estados miembros.

Enmienda 2

Artículo 4, apartado 1

Texto de la Comisión	Enmienda del CDR
<p>1) En el desempeño de su cometido, la plataforma tendrá, en particular, las siguientes funciones:</p> <p>(a) mejorar el conocimiento del trabajo no declarado mediante conceptos comunes, herramientas de medición y promoción de análisis comparativos conjuntos e indicadores pertinentes relacionados,</p> <p>(b) desarrollar el análisis de la eficacia de las diferentes medidas políticas para reducir la incidencia del trabajo no declarado, incluidas las medidas preventivas y sancionadoras, así como las medidas desincentivadoras en general,</p> <p>(c) crear herramientas, por ejemplo un banco de conocimientos de diferentes prácticas y medidas, incluidos los acuerdos bilaterales que se utilizan en los Estados miembros para prevenir y desincentivar el trabajo no declarado,</p> <p>(d) adoptar directrices no vinculantes para los inspectores, manuales de buenas prácticas y principios comunes de las inspecciones para hacer frente al trabajo no declarado,</p> <p>(e) desarrollar formas de cooperación que aumenten la capacidad técnica para hacer frente a los aspectos transfronterizos del trabajo no declarado mediante la adopción de un marco común para las operaciones conjuntas de inspecciones e intercambio de personal,</p> <p>(f) examinar medios para mejorar el intercambio de datos en cumplimiento de las normas de la Unión sobre protección de datos, en particular estudiar posibilidades de utilización del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) y el Intercambio Electrónico de Información sobre Seguridad Social (EESSI),</p> <p>(g) desarrollar una capacidad permanente de formación para las autoridades con funciones coercitivas y adoptar un marco común para llevar a cabo actividades conjuntas de formación,</p> <p>(h) organizar revisiones <i>inter pares</i> para hacer un seguimiento de los avances de los Estados miembros en la lucha contra el trabajo no declarado, incluido el apoyo a la aplicación de las recomendaciones específicas por país relacionadas con la lucha o la prevención del trabajo no declarado elaboradas por el Consejo,</p> <p>(i) aumentar la concienciación sobre este problema mediante la realización de actividades comunes, como campañas europeas, y la adopción de estrategias regionales o a escala de la UE, incluidos enfoques sectoriales.</p>	<p>1) En el desempeño de su cometido, la plataforma tendrá, en particular, las siguientes funciones:</p> <p>(a) mejorar el conocimiento del trabajo no declarado mediante <u>una metodología destinada a cuantificar el trabajo no declarado</u>, conceptos comunes, herramientas de medición y promoción de análisis comparativos conjuntos <u>y el tratamiento de datos más abundantes y cualitativos</u> e indicadores pertinentes relacionados,</p> <p>(b) desarrollar el análisis de la eficacia de las diferentes medidas políticas para reducir la incidencia del trabajo no declarado, incluidas las medidas preventivas y sancionadoras, así como las medidas desincentivadoras en general,</p> <p>(c) crear herramientas, por ejemplo un banco de conocimientos de diferentes prácticas y medidas, incluidos los acuerdos bilaterales que se utilizan en los Estados miembros para prevenir y desincentivar el trabajo no declarado,</p> <p>(d) adoptar directrices no vinculantes para los inspectores, manuales de buenas prácticas y principios comunes de las inspecciones para hacer frente al trabajo no declarado,</p> <p>(e) desarrollar formas de cooperación que aumenten la capacidad técnica para hacer frente a los aspectos transfronterizos del trabajo no declarado mediante la adopción de un marco común para las operaciones conjuntas de inspecciones e intercambio de personal,</p> <p>(f) examinar medios para mejorar el intercambio de datos en cumplimiento de las normas de la Unión sobre protección de datos, en particular estudiar posibilidades de utilización del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) y el Intercambio Electrónico de Información sobre Seguridad Social (EESSI),</p> <p>(g) desarrollar una capacidad permanente de formación para las autoridades con funciones coercitivas y adoptar un marco común para llevar a cabo actividades conjuntas de formación,</p> <p>(h) organizar revisiones <i>inter pares</i> para hacer un seguimiento de los avances de los Estados miembros en la lucha contra el trabajo no declarado, incluido el apoyo a la aplicación de las recomendaciones específicas por país relacionadas con la lucha o la prevención del trabajo no declarado elaboradas por el Consejo,</p> <p>(i) aumentar la concienciación sobre este problema mediante la realización de actividades comunes, como campañas europeas, y la adopción de estrategias regionales o a escala de la UE, incluidos enfoques sectoriales.</p>

Exposición de motivos

La eficacia operativa de la plataforma puede garantizarse con decisiones oportunas basadas en elementos bien determinados. A tal fin, es necesario disponer de una amplia base de datos comparables e cualitativos, cuya creación debe ser una de las primeras medidas de la plataforma para poder desempeñar su misión con éxito.

Enmienda 3

Artículo 5, apartado 2

Texto de la Comisión	Enmienda del CDR
<p>2) Al designar a sus representantes, los Estados miembros deberán implicar a todas las autoridades públicas que desempeñen un papel en la prevención o desincentivación del trabajo no declarado, como las inspecciones de trabajo, los servicios de seguridad social, las autoridades tributarias, los servicios de empleo y los servicios de migración, en lo sucesivo denominadas «las autoridades con funciones coercitivas». También podrán implicar a los interlocutores sociales, de conformidad con el Derecho y la práctica nacionales.</p>	<p>2) Al designar a sus representantes, los Estados miembros deberán implicar a todas las autoridades públicas que desempeñen un papel en la prevención o desincentivación del trabajo no declarado, como las inspecciones de trabajo, los servicios de seguridad social, las autoridades tributarias, los servicios de empleo y los servicios de migración, en lo sucesivo denominadas «las autoridades con funciones coercitivas». También podrán implicar a <u>los entes locales y regionales</u> y los interlocutores sociales, de conformidad con el Derecho y la práctica nacionales.</p>

Exposición de motivos

Habida cuenta de los vínculos directos de los entes locales y regionales con los ciudadanos y de la cooperación que establecen con los empleadores y las administraciones responsables de las cuestiones laborales, el trabajo no declarado y la seguridad social, es esencial poner de manifiesto la contribución que los entes locales y regionales aportan para sensibilizar sobre los problemas relacionados con el trabajo no declarado, así como para encontrar y aplicar soluciones en la materia.

Bruselas, 7 de octubre de 2014.

*El Presidente
del Comité de las Regiones*

Michel LEBRUN